



# Προσφυγικό ζήτημα: Αρχή της μη επαναπροώθησης, άσυλο και δεσμεύσεις της Ελλάδας από το διεθνές και ευρωπαϊκό δίκαιο

**Βέρα Ελευθεριάδου**

2<sup>ο</sup> Έτος Νομικής ΑΠΘ

Το προσφυγικό ζήτημα αποτελεί ένα από τα πλέον φλέγοντα ζητήματα της επικαιρότητας με πολυδιάστατο χαρακτήρα και σοβαρή επίδραση στην πολιτική, την οικονομία και τις εξωτερικές σχέσεις ενός κράτους. Θα επιχειρήσουμε, λοιπόν, να εξετάσουμε το ζήτημα από τη νομική του πλευρά, εστιάζοντας στην πολυσήμαντη αρχή της μη επαναπροώθησης και τις υποχρεώσεις που έχει αναλάβει η Ελλάδα με βάση διεθνείς και ευρωπαϊκές συμβάσεις που έχει κυρώσει.

## Αρχή της μη επαναπροώθησης (non refoulement)

Σπουδαία έννοια για τη οποία έχουν διατυπωθεί ποικίλες απόψεις αποτελεί η έννοια του πρόσφυγα. Πρόσφυγας, λοιπόν, με βάση την κρατούσα άποψη είναι ένα άτομο, που βρίσκεται σε χώρα διαφορετική από τη χώρα καταγωγής ή κατοικίας του, έχει δικαιολογημένο φόβο δίωξης λόγω φυλής, θρησκείας, εθνικότητας, συμμετοχής σε συγκεκριμένη κοινωνική ομάδα ή λόγω πολιτικών πεποιθήσεων και, εξαιτίας αυτού του φόβου δίωξης, αδυνατεί ή δεν επιθυμεί να απολαμβάνει την προστασία της χώρας αυτής ή να επιστρέψει σε αυτή.<sup>1</sup> Αυτός είναι ο ορισμός που έχει καθιερώσει η Σύμβαση της Γενεύης του 1951 και έχει υποστεί έκτοτε διάφορες τροποποιήσεις. Είναι σαφές, πάντως, ότι στον ορι-

σμό αυτό δεν εμπίπτουν άτομα που έχουν εγκαταλείψει τις χώρες τους με μοναδικό σκοπό την βελτίωση του βιοτικού τους επιπέδου, καθώς δεν διατρέχουν κάποιον ουσιαστικό και παρόντα κίνδυνο..

Μετά την παράθεση αυτού του ορισμού, μπορούμε να προχωρήσουμε στην εξέταση μίας θεμελιώδους αρχής του διεθνούς δικαίου, της αρχής της μη επαναπροώθησης. Κατοχυρωμένη σε ευρύ αριθμό διεθνών συμβάσεων, περιφερειακού ( Σύμβαση του Καράκας για το Εδαφικό Άσυλο του 1954) και παγκόσμιου επιπέδου ( Σύμβαση της Γενεύης του 1951, Διακήρυξη για το Εδαφικό Άσυλο του 1967), θεωρείται από μερίδα της θεωρίας και *iuris cogens* <sup>2</sup>, ενώ αρκετοί μελετητές της δίνουν χαρακτηριστικά εθιμικού δικαίου. Πρόκειται για την αρχή που απαγορεύει στο κράτος υποδοχής να επαναπροωθήσει τον αιτούντα άσυλο στη χώρα καταγωγής του ή σε χώρα όπου κινδυνεύει η ζωή του.

Είναι σκόπιμο να καταστεί σαφές εξαρχής ότι για την εφαρμογή της αρχής δεν απαιτείται η αναγνώριση του προσφυγικού καθεστώτος, η νόμιμη διαμονή στη χώρα ή η κίνηση διαδικασίας χορήγησης ασύλου. Η ιδιότητα του πρόσφυγα αναγνωρίζεται σε όσους έχουν τα γνωρίσματα που αναφέρονται στο άρθρο 1 της Σύμβασης της Γενεύης. Η αρχή του άρθρου 33 παρ.1 εφαρμόζεται και στους

<sup>1</sup> Διεθνείς συμβάσεις δικαιωμάτων του ανθρώπου που δεσμεύουν την Ελλάδα: εισαγωγικά σχόλια, ελληνικές επιφυλάξεις-δηλώσεις, βιβλιογραφία-χρήσιμες ιστοσελίδες, ενημερωμένο έως 10.4.2002, 2002, σελ. 270

<sup>2</sup> Νάσκου-Περράκη Παρούλα, Το νομικό καθεστώς των προσφύγων στην διεθνή και ελληνική έννομη τάξη: η Σύμβαση της Γενεύης του 1951 περί του καθεστώτος των προσφύγων, Αντ.Ν.Σάκκου-λας, 1991, σελ. 154

de facto πρόσφυγες, αρκεί να έχουν περάσει τα σύνορα της χώρας καταγωγής. Στην κατηγορία αυτή ανήκουν άτομα, τα οποία δεν πληρούν τις προϋποθέσεις της Σύμβασης, δεν φέρουν δηλαδή όλα τα γνωρίσματα που αναφέρει<sup>3</sup>

Ειδικότερα, οι μαζικές ροές προσφύγων δεν υπάγονται στη ρύθμιση της αρχής στο άρθρο 33παρ.1 της Σύμβασης. Μάλιστα, η Διακήρυξη των Η.Ε. για το Εδαφικό Άσυλο του 1967 επέτρεπε την παράβλεψη της αρχής αυτής σε αυτή την περίπτωση, όταν συνέτρεχαν λόγοι εθνικής ασφάλειας ή όταν επρόκειτο για την προστασία του πληθυσμού, δηλαδή μόνο σε εξαιρετικές περιστάσεις. Βέβαια, πλέον γίνεται παγίως δεκτή από θεωρία και νομολογία η εφαρμογή της αρχής και στην περίπτωση των μαζικών ροών.

Όσον αφορά τον κίνδυνο που προϋποθέτει η αρχή αυτή, πρέπει να είναι υψηλός<sup>4</sup>. Με βάση μάλιστα την άποψη των Lauterpacht και Belthemen, η οποία ωστόσο δεν γίνεται αποδεκτή από το σύνολο της θεωρίας, αρκεί η απειλή κατά της ζωής και της ελευθερίας<sup>5</sup>, χωρίς να αφορά κίνδυνο που δίωξης οφειλόμενο σε κάποιο ιδιαίτερο φυλετικό, θρησκευτικό ή προσωπικό χαρακτηριστικό του ατόμου. Χαρακτηριστικό παράδειγμα αποτελεί ο κίνδυνος που διατρέχουν άτομα προερχόμενα από ευπαθείς ομάδες (κυρίως γυναίκες και παιδιά) σε άκρως συντηρητικά κράτη που δεν έχουν κατοχυρώσει την προστασία των θεμελιωδών ανθρωπίνων δικαιωμάτων και καταφεύγουν συχνά σε αθέμιτες πρακτικές, προκειμένου να επιβάλλουν το καθεστώς τους.

Σχετικά με τον τόπο προέλευσης των προσφύγων, δεν είναι απαραίτητο πλέον, να πρόκειται για τη χώρα καταγωγής, αρκεί σε αυτή τη χώρα να

αρνούνται να επιστρέψουν λόγω δικαιολογημένου φόβου για τη ζωή και τη σωματική τους ακεραιότητα (άμεση επαναπροώθηση). Είναι τόσο ουσιώδης η προστασία των ανθρώπων που κινδυνεύουν, που απαγορεύεται ακόμα και η αποστολή τους σε χώρες που διατρέχουν τον κίνδυνο επαναπροώθησης στη χώρα προέλευσης (έμμεση επαναπροώθηση).

Αντίστοιχες προσαρμογές έχει υποστεί και ο οριζόμενος χώρος στον οποίο δεσμεύεται το κράτος υποδοχής για τήρηση της αρχής της μη επαναπροώθησης. Πάγια νομολογία της Επιτροπής Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων ορίζει ότι προσδιοριστικός χώρος είναι η επικράτεια όπου ασκεί το κράτος de facto αποτελεσματικό έλεγχο, η οποία ενδεχομένως να διαφέρει από εκείνη που ασκεί de jure την εθνική κυριαρχία του. Σύμφωνα με αυτή την άποψη είναι και το Διεθνές Δικαστήριο της Χάγης<sup>6</sup>. Είναι, επομένως, επιτρεπτή η εξωεδαφική εφαρμογή της αρχής.

Στην περίπτωση που πρόκειται για θαλάσσια σύνορα, πρέπει καταρχάς να δοθεί συνδρομή σε πρόσωπα που κινδυνεύουν (αρθ.98παρ 1 της Σύμβασης των Η.Ε για το δίκαιο της Θάλασσας). Ωστόσο, η Σύμβαση της Θάλασσας επιτρέπει σε κράτος να αναστείλει το δικαίωμα αβλαβούς διέλευσης σε πλοία που παραβιάζουν την μεταναστευτική νομοθεσία του κράτους αυτού. Συνεπώς, σε τέτοιες περιπτώσεις, δεν τίθεται ζήτημα εφαρμογής της αρχής του non refoulement, εφόσον έχει διαπιστωθεί ότι δεν συντρέχει κίνδυνος δίωξης. Το ζήτημα της αποβίβασης, βέβαια, παραμένει αρρύθμιστο.

Φυσικά, μια αρχή τόσο κρίσιμη για τη διαφύλαξη των δικαιωμάτων των προσφύγων, όσο και για την εθνική κυριαρχία των κρατών, δεν θα μπορούσε να μην προβλέπει ορισμένες εξαιρέσεις. Στο άρθρο 33παρ2 της Σύμβασης της Γενεύης, λοιπόν, προβλέπεται η μη εφαρμογή της αρχής της μη επαναπροώθησης, σε περίπτωση αμετάκλητης καταδικαστικής απόφασης για τέλεση σοβαρού αδικήματος εκτός της χώρας προορισμού (1ΣΤ της Σύμβασης της Γενεύης), λόγω του οποίου, ο πρόσφυγας θεωρείται επικίνδυνος για το κράτος υποδοχής ή όταν συντρέχουν πολύ σοβαροί λόγοι για να θεωρείται επικίνδυνος. Παρόλα αυτά, λόγω της σημασίας των αδικημάτων που αναφέρονται στο

<sup>3</sup> UNHCR, "Θέσεις της Ύπατης Αρμοστείας του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες για την Επικουρική Προστασία της Οδηγίας της ΕΕ για την Αναγνώριση του Καθεστώτος του Πρόσφυγα στις περιπτώσεις σοβαρής και προσωπικής απειλής κατά της ζωής ή της σωματικής ακεραιότητας αμάχου λόγω αδιάκριτης ασκήσεως βίας", σελ.9, διαθέσιμο στο <http://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/opensslpdf.pdf?reldoc=y&docid=4c22ffde2>

<sup>4</sup> Κωνσταντίνου Βασιλική, σε διπλωματική εργασία «Η αρχή του Non-Refoulement στο Γενικό Διεθνές Δίκαιο, 2014, σελ.17

<sup>5</sup> Κωνσταντίνου Βασιλική, σε διπλωματική εργασία «Η αρχή του Non-Refoulement στο Γενικό Διεθνές Δίκαιο, 2014, σελ.50

<sup>6</sup> Συμβουλευτική Γνωμοδότηση για τις έννομες συνέπειες από την κατασκευή του τείχους στα κατεχόμενα παλαιστινιακά εδάφη, Διεθνές Δικαστήριο, 9/7/2004, διαθέσιμη στο <http://www.icj-cij.org/docket/files/131/1671.pdf>

προαναφερθέν άρθρο, η εξαίρεση που εισάγει εφαρμόζεται και στα εγκλήματα που διεξήχθησαν στη χώρα ασύλου. Οπωσδήποτε, όμως, αποφεύγεται η επαναπροώθηση στη χώρα δίωξης και προτιμάται η χορήγηση προσωρινού ασύλου για την είσοδο του αιτούντα σε άλλη χώρα.

### Άσυλο

Στενά συνυφασμένη είναι η αρχή της μη επαναπροώθησης με την παροχή ασύλου. Δεν αντιμετωπίζεται σαν υποχρέωση, αλλά σαν δικαίωμα του κράτους να το παρέχει, για αυτό και σε πολλές περιπτώσεις, εναπόκειται στην διακριτική ευχέρεια του κράτους να δεχτεί ή να απορρίψει ανάλογες αιτήσεις<sup>7</sup>. Σε αυτό το σημείο, λοιπόν, αναλαμβάνει η αρχή του non refoulement να περιστείλει την δυνατότητα του κράτους να ασκεί αποκλειστικά αυτή την αρμοδιότητα κατά τα συμφέροντα του ως προς την άρνηση χορήγησης ασύλου, την άρνηση εισόδου, την απομάκρυνση από το έδαφος υπηκόων τρίτων κρατών αλλά και τον έλεγχο εισόδου και παραμονής των αλλοδαπών στην επικράτεια του κράτους.

Παρόλα αυτά, δεν υποβαθμίζεται σε καμία περίπτωση η ισχύς της κρατικής κυριαρχίας και το δικαίωμα κάθε κράτους να προστατεύει και να διασφαλίζει τα συμφέροντά του. Απόδειξη επ' αυτού, το γεγονός ότι στην περίπτωση του διπλωματικού ασύλου, η νομολογία δεν δέχεται αιτήσεις ασύλου που απευθύνονται σε πρεσβείες κρατών που βρίσκονται στην χώρα καταγωγής ή δίωξης, με το σκεπτικό ότι μία τέτοια δυνατότητα θα έπληττε σε υπερβολικό βαθμό το γόητρο του κρατικού μηχανισμού.<sup>8</sup>

Ιδιαίτερη μνεία αξίζουν οι μηχανισμοί IFA (Internal Flight Alternative) και IPA (Internal Protection Alternative). Οι μηχανισμοί αυτοί ρυθμίζουν το λεγόμενο «εσωτερικό άσυλο» ή «άσυλο εγχώριας προστασίας». Δίνουν, δηλαδή, τη δυνατότητα στο κράτος υποδοχής να αρνηθεί την χορήγηση ασύλου σε αιτούντα που έχει τη δυνατότητα να επιστρέψει σε τμήμα της χώρας του όπου παρέχεται αποτελεσματική προστασία από το κράτος

προέλευσης. Για την εφαρμογή, όμως, αυτού του τρόπου προστασίας προϋποτίθεται η δυνατότητα πρόσβασης του αιτούντα στη χώρα αυτή, τόσο από πρακτική και νομική πλευρά, όσο και από πλευρά ασφαλείας.<sup>9</sup>

Εκτός από το άσυλο, που αποτελεί την κατεξοχήν έκφραση της διεθνούς προστασίας, είναι δυνατή, σε περίπτωση που δεν πληρούνται ορισμένες παράμετροι, η παροχή επικουρικής ή προσωρινής προστασίας. Όσον αφορά την επικουρική προστασία, σύμφωνα με την Ευρωπαϊκή Οδηγία για την Αναγνώριση του καθεστώτος του πρόσφυγα, συμπεριλαμβάνει και τους de facto πρόσφυγες που φέρουν τα γνωρίσματα που προβλέπονται στη Σύμβαση του 1951 για τους πρόσφυγες. Επιπλέον, στο πλαίσιο της εφαρμογής της προσωρινής προστασίας εντάσσονται και οι μαζικές ροές προσφύγων, για περιορισμένο, βέβαια, διάστημα.

### Δικαιώματα προσφύγων κατά τη Σύμβαση της Γενεύης του 1951

Πέρα από την αρχή της μη επαναπροώθησης που κατοχυρώνει ρητά η παραπάνω σύμβαση και την οποία αναλύσαμε διεξοδικά, προβλέπεται ακόμη πληθώρα δικαιωμάτων που αφορούν τους πρόσφυγες και έχουν ως στόχο να διευκολύνουν την διαβίωση τους στον νέο τόπο εγκατάστασης.

Στα πρώτα άρθρα της Σύμβασης της Γενεύης, κατοχυρώνονται, ειδικότερα, θεμελιώδη δικαιώματα, όπως ο σεβασμός της θρησκείας και η υποχρέωση ίσης μεταχείρισης των προσφύγων χωρίς διάκριση φυλής, θρησκείας και χώρας καταγωγής. Επιπρόσθετα, έχει προβλεφθεί η προστασία της πνευματικής ιδιοκτησίας, το δικαίωμα του συνεταιρίζεσθαι, η δυνατότητα προσφυγής ενώπιον δικαστηρίου καθώς και η ευνοϊκή μεταχείριση των προσφύγων ως προς την άσκηση μισθωτών και μη και ελευθέρων επαγγελματιών. Ακόμη, οι πρόσφυγες έχουν δικαίωμα στη στέγαση, την δημόσια εκπαίδευση, ενώ η μεταχείρισή τους πρέπει να είναι ανάλογη αυτής που δέχονται οι αλλοδαποί γενικότερα. Τέλος, υποχρεωτική είναι η χορήγηση δελτίου ταυτότητας σε κάθε πρόσφυγα που βρίσκεται στη χώρα και ταξιδιωτικού εγγράφου σε όσους διαμένουν νόμιμα εκεί.

<sup>7</sup> Κωνσταντίνου Βασιλική, σε διπλωματική εργασία «Η αρχή του Non-Refoulement στο Γενικό Διεθνές Δίκαιο, 2014, σελ.7

<sup>8</sup> Κωνσταντίνου Βασιλική, σε διπλωματική εργασία «Η αρχή του Non-Refoulement στο Γενικό Διεθνές Δίκαιο, 2014, σελ.46

<sup>9</sup> 1948/04, Salah Sheekh v. The Netherlands, EctHR, 2007, διαθέσιμη στο <http://www.asylumlawdatabase.eu/en/content/ecthr-salah-sheekh-v-netherlands-application-no-194804-0>

### Κανονισμός Δουβλίνο II και III

Η σύμβαση περί καθορισμού του κράτους που είναι υπεύθυνο για την εξέταση αίτησης παροχής ασύλου (Δουβλίνο, 1990) αποτελεί, ίσως, την πιο σημαντική σύμβαση, μετά από αυτή της Γενεύης, με την οποία η Ευρωπαϊκή Ένωση προσπάθησε να δώσει λύσεις στο ακανθώδες ζήτημα των προσφύγων. Από την υπογραφή της μέχρι σήμερα, έχει υποστεί δύο αναθεωρήσεις, που επιχείρησαν να συμπληρώσουν τα κενά που υπήρχαν και να καταστήσουν πιο αποτελεσματικό τον μηχανισμό της Ε.Ε. σχετικά με τη χορήγηση ασύλου, την μετανάστευση, και τους πρόσφυγες.

Κατά τον κανονισμό, υπεύθυνο κράτος για την εξέταση ασύλου είναι το κράτος εισόδου, το πρώτο κράτος δηλαδή στο οποίο εισήλθε παράνομα ο πρόσφυγας μετά την έξοδο του από την χώρα προέλευσης (άρθρο 13 του Κανονισμού). Αυτή η επιλογή, βέβαια, διαφοροποιείται ανάλογα με κάποια κριτήρια, όπως η προηγούμενη παροχή ασύλου ή εκκρεμής απόφαση σχετικά με την παροχή του από ένα κράτος σε συγγενές πρόσωπο του αιτούντα (οπότε αναγκαστικά αναλαμβάνει την παροχή ασύλου και για αυτόν), η εξέταση της παροχής ασύλου από το κράτος στο οποίο έχει υποβληθεί πρώτα η αίτηση, ή η δυνατότητα αποστολής του αιτούντα σε χώρα όπου δεν κινδυνεύει να επαναπροωθηθεί. Επειδή πρωτεύων στόχος της αρχικής σύμβασης του Δουβλίνου αλλά και των επόμενων ήταν η διαφύλαξη της αρχής της μη επαναπροώθησης, κατά τη διάρκεια ισχύος του Δουβλίνου II, συστηνόταν από το ΔΕΕ, να εξετάζονται οι συνθήκες διαβίωσης στις χώρες πρώτης υποδοχής των προσφύγων και να μην εφαρμόζεται ο Κανονισμός σε περίπτωση που η κατάσταση που επικρατεί στη χώρα εισόδου δεν ευνοεί την αποτελεσματική παροχή ασύλου.<sup>10</sup>

Κεντρική έννοια της σύμβασης αποτελεί η ασφαλής χώρα. Ασφαλής είναι η χώρα στην οποία ο πρόσφυγας δεν κινδυνεύει ούτε από άμεση ούτε από έμμεση επαναπροώθηση. Όλα τα κράτη-μέλη της Ε.Ε. θεωρούνται ασφαλή (κριτήριο της χώρας πρώτης υποδοχής) και συνεπώς, αίτημα πρόσφυγα για χορήγηση ασύλου σε κράτος, στο οποίο δεν κατέφτασε απευθείας από την χώρα καταγωγής, αλλά αφού διέσχισε άλλα κράτη στα οποία μπο-

ρούσε να υποβάλλει αντίστοιχο αίτημα, καθίσταται απαράδεκτο.

Καταρχάς, πρέπει να γίνει μια διευκρίνιση: επαναπροώθηση πρόσφυγα σε ασφαλή χώρα από το υπεύθυνο κράτος δεν συνιστά παραβίαση της αρχής του άρθρου 33 παρ.1 της Σύμβασης της Γενεύης. Κατά δεύτερον, είναι σημαντικό να τονιστεί ότι το κράτος αυτό φέρει ευθύνη σε περίπτωση που η τρίτη ασφαλής χώρα επαναπροωθήσει τον αιτούντα άσυλο στη χώρα δίωξης.<sup>11</sup>

Ένας από τους στόχους του Κανονισμού «Δουβλίνο II» ήταν να αποθαρρυνθούν οι αιτούντες άσυλο όσον αφορά τη μετάβαση από ένα κράτος-μέλος σε άλλο και την υποβολή διαδοχικών αιτήσεων ασύλου. Επιπλέον, αποσκοπούσε στον περιορισμό της πρακτικής του forum shopping, την τακτική δηλαδή των αιτούντων άσυλο να επιλέγουν χώρες στις οποίες είχαν περισσότερες πιθανότητες να γίνουν δεκτοί με βάση την εθνική νομοθεσία τους.<sup>12</sup>

Βασικός στόχος του Κανονισμού ήταν ακόμη η ελάφρυνση της θέσης των κρατών που προστατεύουν τα εξωτερικά σύνορα της Ε.Ε. Για αυτό ο Κανονισμός διαπνεόταν έντονα από την αρχή αλληλεγγύης μεταξύ των χωρών για την κοινή αντιμετώπιση του ζητήματος.

Τέλος, με τον Κανονισμό επιδιωκόταν και η δημιουργία μιας συστηματικής μεθόδου για τον ταχύ προσδιορισμό του κράτους μέλους που είναι αρμόδιο για την εξέταση αίτησης ασύλου, έτσι ώστε να επιτευχθεί η ακρίβεια αποτελεσματικότητας και η επιτάχυνση του όλου εγχειρήματος.<sup>13</sup>

Ο Κανονισμός Δουβλίνο II αντικατέστησε ουσιαστικά τον προηγούμενο και εισήγαγε δύο βασικές ρήτρες: την ρήτρα κυριαρχίας (sovereignty clause) και την ανθρωπιστική ρήτρα (humanitarian clause). Η πρώτη δίνει τη δυνατότητα στο κράτος στο οποίο υποβλήθηκε η αίτηση να την εξετάσει, παρά

<sup>10</sup> 30696/09, M.S.S.v. Belgium and Greece, EctHR, 2011, διαθέσιμη στο <http://www.asylumlawdatabase.eu/en/content/ecthr-mss-v-belgium-and-greece-gc-application-no-3069609>

<sup>11</sup> 27765/09, Hirsi Jamaa and Others v. Italy, EctHR, 2012, διαθέσιμη στο <http://www.asylumlawdatabase.eu/en/content/ecthr-hirsi-jamaa-and-others-v-italy-gc-application-no-2776509>

<sup>12</sup> Ελένη Σαμολαδά, σε διπλωματική εργασία "Από το Δουβλίνο II στο Δουβλίνο III: ο τριπλός ρόλος του κράτους μέσα σε ένα άδικο σύστημα", 2014, σελ. 51

<sup>13</sup> C-394/12, Shamsou Abdullahi v Bundesasylamt, CJEU, 2012, διαθέσιμη στο <http://www.asylumlawdatabase.eu/en/content/cjeu-c-39412-shamsou-abdullahi-v-bundesasylamt>



το γεγονός ότι δεν εμπίπτει στις αρμοδιότητές του. Όπως αναφέραμε, όμως, η εφαρμογή αυτής της ρήτηρας είναι δυνητική. Ακόμη κι αν διαπιστώνονται συστηματικές πλημμέλειες στο υπεύθυνο κράτος, το κράτος προσδιορισμού δεν υποχρεώνεται να επικαλεστεί την ρήτηρα.<sup>14</sup> Η ανθρωπιστική ρήτηρα, από την άλλη πλευρά έδινε την δυνατότητα σε αιτούντα άσυλο να επανενωθεί με συγγενικά του πρόσωπα που είχαν ήδη εγκατασταθεί σε άλλο κράτος. Δυστυχώς, η χρήση αυτών των ρητρών τις περισσότερες φορές γινόταν για την αποφυγή εξέτασης αιτήσεων εκ μέρους των κρατών.

Από ό, τι φάνηκε γενικότερα, η εφαρμογή του Κανονισμού δεν ήταν ιδιαίτερα επιτυχής. Τις ανεπάρκειες του ανέλαβε να συμπληρώσει ο Κανονισμός Δουβλίνο III(2013). Με αυτόν τον Κανονισμό επιδιωκόταν, πρωτίστως, η περιστολή της επίκλησης των δύο βασικών ρητρών εκ μέρους των κρατών μελών και η βελτιστοποίηση του συστήματος της Ε.Ε. για τη χορήγηση ασύλου. Για το σκοπό αυτό εισήχθησαν κάποιες αλλαγές.

Μία πρωτοτυπία του τρίτου αυτού Κανονισμού ήταν η δυνατότητα αναστολής της μεταφοράς αιτούντων προς το υπεύθυνο κράτος σε περιπτώσεις ιδιαίτερης πίεσης. Προφανώς, σε αυτή την περίπτωση, υπεύθυνο καθίσταται το κράτος προσδιορισμού. Επιπλέον, αναβαθμίζεται το κριτήριο σχετικά με την αίτηση από πλείονα μέλη της οικογένειας και καθίσταται τέταρτο στην ιεραρχία των κριτηρίων που λαμβάνονται υπόψη για τον προσδιορισμό του υπεύθυνου κράτους, ενώ μέχρι εκείνη την στιγμή βρισκόταν στην ένατη θέση. Μία πρόβλεψη που επηρεάζει άμεσα τη χώρα μας είναι η υποχρέωση εξέτασης της αίτησης όσων έφθασαν παράνομα τα σύνορα από τη χώρα εισόδου (άρθρο 13 Κανονισμού). Ακόμη, στο άρθρο 33 του Κανονισμού εισάγεται ένας μηχανισμός έγκαιρης προειδοποίησης, προετοιμασίας και διαχείρισης κρίσεων.

Παρόλα αυτά, ούτε αυτή η τελευταία εκδοχή κατάφερε να οδηγήσει σε λύση των χρόνιων προβλημάτων που είχαν δημιουργηθεί από τις ελλείψεις προσπάθειες της Ένωσης να συστηματοποιήσει την αντιμετώπιση του προσφυγικού. Η ραγδαία αύξηση του αριθμού των προσφύγων επιδείνωσε σίγουρα την κατάσταση και είχε ως αποτέλεσμα την στροφή της Ε.Ε σε άλλες μεθόδους και την *de facto*

αναστολή του Κανονισμού του Δουβλίνου.

### Στάση της Ευρωπαϊκής Ένωσης

Στο χώρο της Ε.Ε. το προσφυγικό ζήτημα προκαλούσε, ανέκαθεν, έντονες διαφωνίες σχετικά με την αντιμετώπισή του. Υπήρχε πάντα το δίλημμα ανάμεσα στην επιθυμία προάσπισης των θεμελιωδών δικαιωμάτων που η ίδια η Ένωση είχε αναλάβει, μέσα από τις ιδρυτικές συνθήκες της και στην ανάγκη διασφάλισης των πολιτικών και οικονομικών συμφερόντων και της άμυνας, τόσο σε επίπεδο Ένωσης όσο και σε επίπεδο κρατών μελών.

Για την διευκόλυνση της διαδικασίας παροχής ασύλου η Ε.Ε προέβη στην καθιέρωση ορισμένων συστημάτων. Ενδεικτικά θα αναφέρουμε συγκεκριμένες ενέργειες της. Όσον αφορά τις μαζικές νομιμοποιήσεις, με το Ευρωπαϊκό Σύμφωνο για τη Μετανάστευση και το Άσυλο του 2008 αποφασίσθηκε η παύση τους, ενώ η νομιμοποίηση των παράτυπων θα εφαρμόζεται μόνο κατά περίπτωση.<sup>15</sup>

Ακόμη, δημιουργήθηκε το πληροφοριακό σύστημα Eurodac για την σύγκριση των δακτυλικών αποτυπωμάτων των αιτούντων άσυλο. Επιπλέον, ιδρύθηκε η Ευρωπαϊκή Υπηρεσία Υποστήριξης για το Άσυλο, με στόχο την ανταλλαγή πληροφοριών μεταξύ των κρατών μελών και τη λήψη αποφάσεων. Δραστικό ρόλο έχει αναλάβει και η FRONTEX (European Border and Coast Guard Agency) Έργο της είναι ο συντονισμός κοινών επιχειρήσεων μεταξύ κρατών μελών στα εξωτερικά θαλάσσια, χερσαία και εναέρια σύνορα της Ε.Ε και η διεξαγωγή συντονισμένων επιχειρήσεων επαναπατρισμού. Δεν θα μπορούσαμε να μην αναφερθούμε στην Ε.Υ.Υ.Α.( Ευρωπαϊκή Υπηρεσία Υποστήριξης για το Άσυλο, που έχει αναλάβει να διατυπώνει συστάσεις προς τα κράτη μέλη για την βελτίωση της προληπτικής δράσης τους ως προς το προσφυγικό, ενώ βρίσκεται σε συνεχή επαφή με την Επιτροπή και το Συμβούλιο.

Αποτελεί γενικά χαρακτηριστική αντινομία της Ε.Ε το γεγονός ότι, ενώ σε διαδικαστικό επίπεδο έχει υιοθετήσει κοινή πολιτική ως προς το ζήτημα, αδυνατεί να την μετουσιώσει στην ουσιαστική λήψη μέτρων για την προστασία των αιτούντων άσυλο.

<sup>14</sup> Ελένη Σαμολαδά, σε διπλωματική εργασία "Από το Δουβλίνο II στο Δουβλίνο III: ο τριπλός ρόλος του κράτους μέσα σε ένα άδικο σύστημα", 2014, σελ.27

<sup>15</sup> Χριστίνα Μπαϊρα, σε διπλωματική εργασία " Το σύστημα του Δουβλίνου και η Ελλάδα : οι επιπτώσεις της συριακής κρίσης και της έκρηξης των προσφυγικών ροών στη κοινή ευρωπαϊκή πολιτική ασύλου", 2016, σελ.17

Αυτό οφείλεται κατά κύριο λόγο στην απροθυμία των κρατών μελών να υποχωρήσουν ως προς κάποιες θέσεις τους, που θα οδηγούσαν πιθανώς σε επιβάρυνση της οικονομικής πολιτικής τους και στην περιστολή της εθνικής κυριαρχίας τους. Τα τελευταία χρόνια έχουν αυξηθεί σημαντικά ξενοφοβικές τάσεις σε κράτη, όπως η Ουγγαρία, η Σλοβακία, η Τσεχία και η Μεγάλη Βρετανία, με αποτέλεσμα την επαναφορά των ελέγχων στα σύνορα.

Προκειμένου, λοιπόν, να περιορίσει με κάποιο τρόπο την έκταση του προβλήματος, στην πράξη η Ένωση έχει προχωρήσει σε μέτρα που εφαρμόζονταν στα εξωτερικά σύνορα της Ε.Ε., με την άρνηση εισόδου σε πρόσφυγες, την σύλληψη, κράτηση και εξέταση της αίτησης σε κέντρα κράτησης εκτός επικράτειας, κλπ. Φυσικά, αυτό συνεπάγεται την καταβολή υψηλών δαπανών για αποτελεσματικό έλεγχο των εξωτερικών συνόρων. Θα μπορούσε κανείς να μιλήσει για «φρουριοποίηση» της Ευρώπης, η οποία οδηγεί τους παράνομους μετανάστες στην χρήση όλο και πιο επικίνδυνων μέσων προκειμένου να περάσουν τα σύνορα (πλαστά ταξιδιωτικά έγγραφα, συνεργασία με εγκληματικές οργανώσεις, χρήση πλωτών κατασκευασμένων από φθηνά υλικά, κλπ). Ακόμη, με αυτό τον τρόπο, η Ε.Ε παραγκωνίζει σε σημαντικό βαθμό την μέριμνα για τους πρόσφυγες που έχουν ήδη αιτηθεί άσυλο. Κατά την περίοδο 2007-2013 το μεγαλύτερο τμήμα της χρηματοδότησης δαπανήθηκε από το Ευρωπαϊκό Ταμείο Εξωτερικών Συνόρων σε βάρος του Ευρωπαϊκού Ταμείου Προσφύγων.<sup>16</sup>

Όπως έχει διαπιστωθεί, παρά τις προβλέψεις της Ε.Ε., ανακύπτουν συνεχώς δυσκολίες κατά τις προσπάθειες επίλυσης του ζητήματος. Είναι ευρέως γνωστό ότι το κύμα των μεταναστευτικών ροών έχει αυξηθεί ραγδαία από το 2014, λόγω της Αραβικής Άνοιξης. Κάποιοι από αυτούς τους ανθρώπους έφτασαν να καταφύγουν στη λύση του αυτοτραυματισμού, προκειμένου να αποφύγουν την ταυτοποίηση από το Eurodac κατά την παράνομη είσοδό τους στην Ιταλία. Από τον Ιανουάριο του 2015 έως τον Αύγουστο του ίδιου χρόνου οι αφίξεις των προσφύγων ανήλθαν στις 205.000, σημειώθηκε δηλαδή αύξηση κατά 850% από το 2014. Παράλληλα, οι πνιγμοί ανθρώπων που προσπαθούσαν να

περάσουν τα θαλάσσια σύνορα, γνωστή πρακτική στη χώρα μας, έφτασαν τους 123 στο διάστημα 2014-2015.

Με τον Κανονισμό Δουβλίνο να έχει αποσυρθεί από το προσκήνιο, και τις μαζικές αυξήσεις προσφύγων να καθιστούν ακόμα πιο δυσχερή την κατάσταση στις χώρες που αποτελούν τα εξωτερικά σύνορα της Ευρώπης, γίνεται πλέον σαφές και μέσα στην ίδια την Ε.Ε ότι οι προσωρινές λύσεις και οι οποιοσδήποτε προσπάθειες αποκλεισμού αιτούντων άσυλο δεν οδηγούν στο επιθυμητό αποτέλεσμα.

### Ελλάδα

Η Ελλάδα είναι, ίσως, η ευρωπαϊκή χώρα που έχει βιώσει στο μεγαλύτερο βαθμό τις συνέπειες της έξαρσης του προσφυγικού προβλήματος τα τελευταία δυο χρόνια. Ανέκαθεν, βέβαια, αποτελούσε πρώτη επιλογή για όσους ήθελαν να εισέλθουν παράνομα στην Ευρώπη, κυρίως μέσω του ποταμού Έβρου. Μία από τις πιο σημαντικές αιτίες αποτελεί σαφώς η αδυναμία της χώρας να ελέγξει αποτελεσματικά τα σύνορά της, λόγω του εύρους τους, αλλά και η γεωγραφική θέση της, καθώς συνορεύει με χώρες μετρίου βιοτικού επιπέδου.

Εξετάζοντας σε πρώτο βαθμό τις δεσμεύσεις της Ελλάδας, να αναφέρουμε ότι η ίδια, μέσα στα πλαίσια της εξωτερικής πολιτικής της και της επιθυμίας της να είναι ενταχθεί ενεργά στη διεθνή σκηνή, προχώρησε σε κύρωση όλων των σπουδαίων συμβάσεων που αφορούσαν το άσυλο, το προσφυγικό ζήτημα και τη μετανάστευση, τόσο σε διεθνές όσο και σε ευρωπαϊκό επίπεδο. Δεσμεύεται, επομένως από όλες τις υποχρεώσεις που προαναφέρθηκαν σχετικά με την εξέταση και την χορήγηση ασύλου και τη μέριμνα για τους πρόσφυγες.

Η αλήθεια είναι ότι και η ίδια η Ελλάδα, δεν ακλούθησε με ιδιαίτερη συνεπεία στις υποχρεώσεις της αναφορικά με τα μέτρα πρόληψης για το προσφυγικό. Η μεταφορά των ευρωπαϊκών οδηγιών στο ελληνικό δίκαιο δεν γινόταν σε πολλές περιπτώσεις με τον προβλεπόμενο τρόπο. Ακόμη, δεν πληρούνταν μέτρα όπως η ύπαρξη κέντρων πρώτης υποδοχής ή διαδικασίας ορισμού επιτρόπου των ασυνόδευτων ανηλίκων αιτούντων άσυλο. Μόλις το 2011 δημιουργήθηκε Υπηρεσία Ασύλου, με αρκετές ελλείψεις βέβαια, καθώς απουσίαζε η ενημέρωση των δικαιούχων διεθνούς προστασίας, ενώ δεν υπήρχε κατάλληλο προσωπικό για μετά-

<sup>16</sup> Χριστίνα Μπαϊρα, σε διπλωματική εργασία "Το σύστημα του Δουβλίνου και η Ελλάδα : οι επιπτώσεις της συριακής κρίσης και της έκρηξης των προσφυγικών ροών στη κοινή ευρωπαϊκή πολιτική ασύλου", 2016,σελ.21

φραση, νομική βοήθεια, κλπ.<sup>17</sup>

Παράλληλα, η χρηματοδότηση των προγραμμάτων για αποτελεσματικό έλεγχο στα εξωτερικά σύνορα σε βάρος αυτών για τους πρόσφυγες είχε ως αποτέλεσμα να αναλαμβάνουν το μεγαλύτερο τμήμα των υποχρέωσαν οι Μ.Κ.Ο, ενώ και το Κέντρο Πρώτης Υποδοχής (ΚΕΠΥ) παρουσιάζει σοβαρές ελλείψεις. Η στενή στήριξη της Τουρκίας από την Ε.Ε και τα κράτη μέλη δεν βελτιώνει την κατάσταση. (το 2012 20.000.000 για επιτήρηση συνόρων και εξοπλισμό, 3.800.000 από την Ε.Ε και 10.500.000 από κράτη μέλη για φιλοξενία Σύριων). Η έμφαση που έδινε η πολιτική της Ευρωπαϊκής Ένωσης για αποτροπή τη παράνομης εισόδου ανάγκαζε την Ελλάδα σε αρκετές περιπτώσεις να προβαίνει σε παράνομη κράτηση αλλοδαπών και επαναπροωθήσεις προς την Τουρκία και να αμελεί την ομαλή ένταξη αναγνωρισμένων προσφύγων στην κοινωνία.

Οι δυσχερείς συνθήκες που επικρατούσαν στην Ελλάδα όσον αφορά τη χορήγηση ασύλου ωθούσαν τους αιτούντες στην υποβολή αίτησης σε άλλες χώρες, με την ελπίδα να έχουν περισσότερες πιθανότητες ένταξης σε ένα κράτος, προκειμένου να βρουν ενδεχομένως καλύτερη αντιμετώπιση.

Πρέπει, όμως, να τονίσουμε ότι σαν χώρα η Ελλάδα σε κάθε περίπτωση αναγκάστηκε να αναλάβει έναν πολύ δύσκολο ρόλο, χωρίς να έχει τις απαραίτητες υποδομές. Η οικονομική κρίση που βιώνει η χώρα μας τα τελευταία 7 χρόνια, με την υποβολή των οικονομικών μέτρων που λαμβάνουμε σε αδιάκοπο έλεγχο, τις συνεχείς περικοπές, και την πολιτική αστάθεια, δεν άφησε περιθώρια στο ελληνικό κράτος να ανταποκριθεί στις υποχρεώσεις του όσον αφορά τη μέριμνα των προσφύγων.

Παρόλες τις αντιξοότητες, η χώρα μας κατάφερε να σταθεί στο ύψος των περιστάσεων τον τελευταίο 1,5 χρόνο, με τη σύμπραξη όχι μόνο του κράτους και των Μ.Κ.Ο αλλά και των απλών ανθρώπων, με την παροχή πρώτων βοηθειών σε πρόσφυγες που έσωζε το ελληνικό λιμενικό, την χορήγηση ενδυμάτων, φαγητών, την καταγραφή προσωπικών στοιχείων και τη χορήγηση εγγράφου για αναστολή απέλασης, την επίδειξη αλληλεγγύης.

Με την εισροή μαζικών προσφυγικών ροών συ-

στηματοποιήθηκε και η δημιουργία hot spots για την ταυτοποίηση, την λήψη και την καταχώρηση δακτυλικών αποτυπωμάτων στο κεντρικό σύστημα Eurodac. Αυτό το μέτρο ήταν αναγκαίο, δεδομένου ότι μόνο το 2008 η Ελλάδα δέχτηκε 19.884 αιτήσεις, απέρριψε 22.188 και αναγνώρισε τη δυνατότητα δικαιούχου διεθνούς προστασίας σε μόλις 413 ανθρώπους. Έχει καταστεί σαφές πλέον, ότι ένα πρόβλημα τόσο μεγάλου εύρους δεν είναι δυνατό να αντιμετωπιστεί μόνο από μια χώρα, της οποίας η οικονομία έχει υποστεί τόσο σοβαρές πιέσεις τα τελευταία χρόνια. Είναι επιτακτική η ανάγκη να βρεθεί μια κοινή ευρωπαϊκή λύση ανάλογη με τις δυνατότητες κάθε κράτους-μέλους

Φτάνοντας στο τέλος αυτής της ανάλυσης, αξίζει να δώσουμε προσοχή σε ορισμένα σημεία. Καταρχάς, στην αντινομία της Ε.Ε σχετικά με τις δεσμεύσεις που έχει αναλάβει με βάση τις διεθνείς συνθήκες που έχει υπογράψει και την κατάσταση που επικρατεί στην πραγματικότητα. Δεύτερον, στην πρακτική των κρατών μελών να διατηρούν αρνητική στάση απέναντι στην ίση κατανομή των ευθυνών, που συνεπάγεται την επιβάρυνση των χωρών που συνιστούν τα εξωτερικά σύνορα της Ένωσης. Επιπλέον, στην ροπή της Ε.Ε να εστιάζει στην αποτελεσματικότερη φύλαξη των συνόρων, τη λεγόμενη «φρουριοποίηση» της Ευρώπης και, φυσικά, στην ανάγκη αναθεώρησης της όλης πολιτικής της Ένωσης απέναντι στο προσφυγικό και της διαπίστωσης ότι πρόκειται για ένα πρόβλημα που αφορά όλα τα κράτη-μέλη. Αν δεν επέλθει πρώτα αυτή η συνειδητοποίηση, η προβληματική γύρω από αυτή τη διαφορά θα συνεχίσει να διαιωνίζεται, θα οξυνθούν οι εντάσεις ανάμεσα στις διάφορες πολιτικές ομάδες που έχουν συσταθεί και, σίγουρα, άμεσος αποδέκτης της επιδείνωσης της κατάστασης θα είναι, πέραν των άλλων, και η χώρα μας.

<sup>17</sup> Χριστίνα Μπαϊρα, σε διπλωματική εργασία "Το σύστημα του Δουβλίνου και η Ελλάδα : οι επιπτώσεις της συριακής κρίσης και της έκρηξης των προσφυγικών ροών στη κοινή ευρωπαϊκή πολιτική ασύλου", 2016,σελ.27